



УДК 342.81

**О. Марцеляк,**доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ПРИНЦИП ТАЄМНОГО ГОЛОСУВАННЯ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ

Поглиблення й розширення демократичних основ організації та проведення виборів представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні роблять достатньо актуальним завдання формування універсального стандарту правової регламентації виборчих відносин, який враховував би міжнародні стандарти та позитивну зарубіжну й вітчизняну практику. В основі цих стандартів мають бути принципи виборів, які виступають фундаментом правового регулювання електоральних відносин, опорними точками, орієнтирами всього виборчого процесу. Принципи виборів представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні визначають межі, у яких функціонує механізм виборчих правовідносин, тобто вони є регуляторним інструментом усього комплексу суспільних відносин, що складаються в процесі формування виборних органів публічної влади. Також вони відіграють роль окремих правових засад для виборчого права, виступають його найбільш важливими й стабільними складовими. Правова природа принципів виборів полягає також у забезпеченні збалансованості та єдності регулювання виборчих правовідносин. Тобто принципи виборів водночас окреслюють вихідні параметри, у межах яких формується механізм правового регулювання електоральних відносин, виступають своєрідним вектором, що визначає розвиток самого виборчого права. Вони також віддзеркалюють ступінь демократизму організації й під-

готовки виборів, реалізацію конституційних прав громадян України брати участь в управлінні державою, вільно обирати та бути обраними до представницьких органів державної влади й місцевого самоврядування.

Тому ключового значення на сучасному етапі реформування вітчизняного виборчого права набуває дослідження сутності та ролі в реалізації народного волевиявлення принципів виборів, зокрема й принципу таємного голосування, аналіз його правової природи, змісту та особливостей елементів. Варто зазначити, що окремі аспекти цього принципу виборів вивчали такі науковці, як Ю.Б. Ключківський, Л.М. Козодой, С.М. Марцеляк, Є.В. Радченко, М.І. Ставнійчук, Л.А. Шалланд, В.М. Шаповал та інші. Водночас аналіз наукових робіт із цього питання свідчить про відсутність цілісного комплексного підходу до розуміння сутності принципу таємного голосування, його ролі під час формування представницьких органів державної влади й місцевого самоврядування. З огляду на це метою статті є дослідження історії становлення та сучасної концепції правової природи, змісту й особливостей окремих елементів принципу таємного голосування.

Принцип таємного голосування спрямовується на забезпечення вільного волевиявлення громадян України. Його призначення викристалізовується під час реалізації громадянами свого активного виборчого права. Правова природа цього принципу полягає в тому, що ніхто, крім самого виборця –





суб'єкта виборчого процесу, не має права знати про його волевиявлення.

Зауважимо, що сам принцип таємного голосування отримав законодавче визнання порівняно нещодавно, оскільки тривалий час панівною була позиція Дж.С. Мілля щодо того, що відкрите голосування розвиває у виборців «найкращі громадянські якості», посилює контроль із боку суспільства за виборами та їх результатами [1, с. 324]. Цей підхід підтримувався іншими правниками того часу, зокрема Г. Вайцом та П. Пфіцером, які стверджували, що відкрите балотування має досить суттєве виховне значення для народу, привчає громадян до твердості, стійкості у своїх переконаннях, заохочує благородство. Г. Вайц говорив: «Лише за цієї системи може бути досягнуто звання нації до справжнього громадського життя, тоді як закрите балотування надає підстави для будь-яких інтриг і зловживань». Ще більш різко висловлювався П. Пфіцер, для якого таємне голосування було чимось аморальним – «аморальним вчинком», що прикривав собою боягузтво, брехливість і підступність.

Однак не всі науковці поділяли таку позицію. Так, російський учений Л.А. Шалланд писав: «Тривалий історичний досвід показав, що за відкритого балотування на перший план виходять такі фактори, які найбільш згубно впливають на щирість, правдивість голосування: з одного боку, особисті відносини, а з іншого – економічна залежність бідних класів від багатих. До цього нерідко додається залежність від органів управління та ієрархічна підпорядкованість одних осіб іншим». А щодо контролю з боку суспільства за виборами та їх результатами науковець говорив, що контроль, який суспільство має право й зобов'язане здійснювати над органами держави, може стосуватись лише законності їх дій, проте в жодному разі не має носити характер інквізиційного розслідування мотивів, якими вони керувалися. Менш за все личить таке розслідування на виборах. На них виборець має

бути зовсім вільним, оскільки відповідальність за те чи інше голосування він несе лише перед власною совістю. Про контроль мова може вестись лише щодо тих осіб, які виставляють себе як кандидатів; суспільству важливо, щоб вони не впливали на переконання виборців недостойними засобами. Саме ж голосування виборців фактично має бути незалежним і безвідповідальним [2, с. 71–72].

Таким чином, у другій половині ХХ ст. в суспільній свідомості все більше отримує визнання принцип таємного голосування як такий, що зменшує можливості зовнішнього впливу на виборців і контролю за їх відповідним волевиявленням та сприяє забезпеченню демократичності виборів [1, с. 324]. До того ж із розширенням виборчого корпусу можливості відкритого голосування об'єктивно ускладнились.

Уперше таємне голосування було закріплено на законодавчому рівні у Франції законом від 22 грудня 1789 р. (причому такий порядок поширювався як на загальнонаціональні, так і на місцеві вибори) [2, с. 65]. Однак належним чином його впроваджено у Франції лише через 82 роки – у 1871 р. [2, с. 66, 77]. Другою країною, яка законодавчо визнала принцип таємного голосування, була Німеччина. До 1848 р. в різних землях цієї держави існували різні підходи. Наприклад, у Кургессені, Саксен-Альтенбурзі та інших землях було узаконено усне подання голосів, у Вюртемберзі й Бодені подавалися підписні листки, у Баварії та Саксонії голосували непідписними бюлетенями. Інколи виборцям надавалася можливість самим обрати той чи інший спосіб голосування, проте в більшості випадків голосування організовувалося таким чином, що воно залишалось таємним для виборців, однак не для осіб, які відповідали за організацію виборів. Тому на національних зборах 1848 р. питання таємного голосування викликало досить гострі суперечки. Комісія, утворена для розробки проекту конституції, висловила за відкрите



балотування, вважаючи його неминучим наслідком прийнятого нею принципу прямого подання голосів. Проте більшість членів національних зборів висловились за впровадження принципу таємного голосування з огляду на те, що за відкритого балотування робітники та службовці потраплять у надто велику залежність від наймачів і панів. Цей підхід було реалізовано в німецькому виборчому законі 1849 р. Хоча Пруссія, Брауншвейг, Шварцбург-Задерсгаузен і Вальдек продовжували використовувати систему відкритого голосування. У подальшому принцип таємного голосування було закріплено Конституцією Північнонімецького союзу (1866 р.) та Конституцією Німеччини 1871 р., ст. 20 якої проголошувала: «Рейхстаг походить із загальних прямих виборів із таємним голосуванням» [2, с. 68].

Натомість першою країною, яка застосувала принцип таємного голосування, що відповідав критерію вільних і чесних виборів, була Південна Австралія (1858 р.) [3, с. 65].

У Великій Британії таємне голосування веде відлік свого існування з 1872 р., коли в результаті чартистського руху, що мав на меті демократизацію народного представництва, заміну існуючої системи подання голосів закритим балотуванням, було прийнято спеціальний закон щодо таємного голосування (так званий Ballot Act). Згідно з ним вибори склались із двох операцій: вказування кандидатів, або Nomination, і балотування, або Poll. У призначений день посадовій особі, яка відповідала за вибори, повідомлялися за підписами 10 зареєстрованих виборців імена кандидатів, причому якщо протягом години від призначеного терміну не висувалося більше кандидатів, ніж належало обрати цій колегії, усі вказані особи вважалися обраними. Якщо ж кількість кандидатів перевищувала кількість місць, які підлягали заміщенню, призначався строк для poll, що відбувався за допомогою бюлетенів, на яких виборець хрестом відзначав бажаного йому кандидата.

Для цього голова бюро (Presiding Officer) вручав кожному виборцю бюлетень, який він відривав від особливої талонної книжки та на якому були надруковані імена всіх запропонованих кандидатів. Виборець заходив у спеціально відведену для цього ізоляційну камеру й голосував за «свого» кандидата. Після цього виборець складав бюлетень удвоє та, повернувшись у кімнату, де засідало бюро, власноруч опускав його в скриньку, показавши попередньо голові бюро штемпель, яким позначалася зворотня сторона кожного бюлетеня.

Вибори до національної ради Швейцарії згідно із законом 1872 р. також мали бути таємними й письмовими. Такі ж принципи голосування впроваджувалися в більшості кантонів країни (проте в Урі, Унтервальдені, Гларусі та Аппенцелі вибори продовжували здійснюватись відкрито шляхом підняття рук). У США принцип таємного голосування отримав своє законодавче визнання в 1884 р. [3, с. 65], в Італії – у 1895 р. (закон від 28 березня 1895 р.). У 1893–1896 рр. було запроваджено загальне, пряме, таємне голосування в Новій Зеландії та Австралії [4, с. 363].

Проголошений принцип таємного голосування на практиці впроваджувався по-різному. Так, у Німеччині вже після 1848 р. розпочалось друкування виборчих бюлетенів із дотриманням певних вимог: від білого кольору й відсутності будь-яких зовнішніх відмінностей до виготовлення їх поза межами виборчих дільниць. Через різноформатний папір було запроваджено конверти для виборчих бюлетенів, які, як правило, скріплювалися печатками та не могли просвічуватись [5, с. 490]. Використання конвертів практикувалось у Великому герцогстві Баденському відповідно до закону від 10 липня 1896 р., у Вюртемберзі відповідно до закону від 28 січня 1899 р. та на виборах до рейхстагу згідно з регламентом від 28 квітня 1903 р. На парламентських виборах виборець отримував від бюро, яке відповідало за проведення виборів,



конверт певної величини (12–15 см), що був непрозорим і позначеним офіційним штампелем. Потім він підходив до ізоляційного приміщення, якщо таке було, або підсідав до особливого столу, встановленого чи облаштованого так, щоб не було видно, що за ним відбувається, і вкладав у конверт свій бюлетень (бюлетені виготовлялися самими партіями, закон вимагав лише, щоб вони були зроблені з білого писального паперу середньої товщини та щоб їх розмір дорівнював 9–12 см). Недійсними вважались такі бюлетені:

- 1) не вкладені в штампельований конверт або які знаходились у конверті, позначеному будь-яким знаком;
- 2) зроблені з кольорового паперу;
- 3) позначені яким-небудь знаком;
- 4) які не містили імені кандидата або ім'я написано так, що його неможливо прочитати;
- 5) з яких не зрозуміло, кого виборець мав на увазі;
- 6) які стосувалися особи, що не могла бути обраною [2, с. 79].

В Австралії в другій половині XIX ст. вперше було розроблено та впроваджено порядок, за якого виборча комісія друкувала виборчі бюлетені в друкарнях. У Великій Британії в цей час з'явилося правило відкривати скриньки для голосування в присутності спостерігачів від кандидатів у депутати. У Німеччині наприкінці XIX ст. почали використовувати спеціальні ширми, які дозволяли виборцю здійснити своє волевиявлення непомітно для інших осіб [6, с. 210–211]. В Австралії та Новій Зеландії із запровадженням принципу таємного голосування в 1893–1896 рр. уперше почали використовувати закриті для стороннього погляду кабінки для таємного голосування [4, с. 363].

Проте необхідно сказати, що впровадження у виборчу практику зарубіжних держав принципу таємного голосування викликало в XIX ст. (і навіть у XX ст.) чи не найбільше труднощів, що пов'язувалося насамперед із великою кількістю неграмотного населення. Тому реалізація цього принципу часто

мала специфічний прояв. Наприклад, згідно зі ст. 66 Конституції Греції від 16 листопада 1864 р. парламент країни обирався таємним поданням голосів за допомогою куль. Для цього у відведеному для виборів приміщенні встановлювалося стільки виборчих скриньок, скільки було кандидатів, і в день виборів виборці підходили до кожної скриньки по черзі та опускали кульку в скриньку «свого» кандидата. У Сербії балотування кулями закріплювалось конституцією 1888 р. та регулювалось виборчим законом 1891 р. В Албанії в перші роки встановлення комуністичного режиму також практикувалось голосування резиновими кулями. Виборець отримував кулю, ховав її в кулаці, потім опускав руку з кулею почергово в скриньки для голосування «за» та «проти» кандидата (єдиного), після чого показував виборчій комісії свою руку, у якій нічого не було, тим самим підтверджуючи, що кулю вкинуто ним в одну зі скриньок та що він реалізував своє активне виборче право [7, с. 339]. У Китаї наприкінці 1940-х рр. виборці голосували бобами. При цьому на місцевих виборах кандидати до представницьких органів сиділи на виборчій дільниці спиною до голосуючих. За кожним із них стояла чашка, у яку виборці за власним бажанням вкидали боби, тим самим віддаючи свій голос за конкретного кандидата [4, с. 364].

Сьогодні реалізація принципу таємного голосування в більшості країн світу є уніфікованою відповідно до міжнародних виборчих стандартів і ґрунтується, по-перше, на голосуванні виборців у спеціально облаштованих кабінках чи кімнатах для голосування, що не допускають стороннього контролю за волевиявленням виборця, по-друге, на виготовленні стандартної форми виборчих бюлетенів, що не дають змогу виявити, хто як голосував.

В Україні зазначені стандарти також визнано, забороняється здійснювати із цією метою будь-який зовнішній контроль за голосуванням громадян. У ст. 7 Закону України «Про вибори

народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI проголошується: «1. Голосування на виборах депутатів є таємним: контроль за волевиявленням виборців забороняється. 2. Членам виборчих комісій, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця».

Також ст. 7 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII проголошує: «1. Голосування на місцевих виборах є таємним: контроль за волевиявленням виборців забороняється. Фотографування, відеофіксація в будь-який спосіб результатів волевиявлення виборців у кабіні для таємного голосування, а також демонстрація виборцем результатів волевиявлення в приміщенні для голосування забороняються та є порушенням таємниці голосування. 2. Членам виборчих комісій, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, що дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця».

Аналогічне положення закріплюється в ст. 7 Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV: «1. Голосування на виборах Президента України є таємним: контроль за волевиявленням виборців забороняється. Фотографування, відеофіксація в будь-який спосіб результатів волевиявлення виборців у кабіні для таємного голосування, а також демонстрація виборцем результатів волевиявлення в приміщенні для голосування забороняються та є порушенням таємниці голосування. 2. Членам виборчих комісій, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця» (ч. 1 ст. 7 в редакції Закону України від 13 березня 2014 р. № 879-VII).

Таким чином, принцип таємного голосування у вітчизняному виборчому праві кореспондується з вимогою, що

волевиявлення виборця в жодному разі не може бути проконтрольоване, а також у подальшому реконструйоване з метою відтворення конкретного результату голосування громадянина, ідентифікації особи виборця й заповненого ним виборчого бюлетеня.

Задля реалізації цього принципу законодавець передбачив у виборчому законодавстві низку організаційних засобів і процедур, які виключають будь-який контроль за процедурою голосування та забезпечують свободу волевиявлення громадян на виборах.

По-перше, кожний громадянин, який володіє активним виборчим правом, голосує особисто, голосування за інших осіб та передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі не допускаються.

По-друге, виборчим законом визначено форму виборчого бюлетеня, яка виключає можливість встановлення особи виборця, який його заповнював (вони не нумеруються, не маркуються тощо).

По-третє, заповнення бюлетеня для голосування проводиться в належно облаштованій кабіні для таємного голосування, у якій виключається будь-який зовнішній контроль за волевиявленням громадянина та забороняється присутність інших сторонніх осіб (за винятком, коли виборець унаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити виборчий бюлетень; тоді він має право у встановленому законом порядку скористатись допомогою іншої особи).

По-четверте, під час голосування за межами виборчої дільниці громадянам, які за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатні пересуватись самостійно, дільнична виборча комісія надає можливість голосувати за місцем перебування цього виборця; національне виборче законодавство чітко визначає їх організацію, яка виключає порушення таємниці голосування та спотворення волевиявлення виборців.

По-п'яте, забороняється під час голосування та після нього в будь-якій



формі, будь-якими засобами й будь-яким суб'єктам вчиняти дії, спрямовані на ідентифікацію особи виборця та заповненого ним виборчого бюлетеня (волевиявлення виборця).

По-шосте, забороняється фотографування, відеофіксація в будь-який спосіб результатів волевиявлення виборців у кабіні для таємного голосування, а також демонстрація виборцем результатів волевиявлення в приміщенні для голосування.

Необхідно відзначити той позитивний факт, що такий підхід щодо реалізації в Україні принципу таємного голосування під час формування представницьких органів державної влади й місцевого самоврядування в цілому відповідає міжнародним виборчим стандартам.

**Ключові слова:** вибори, принципи виборів, таємне голосування.

*У статті досліджено правову природу принципу таємного голосування, визначено його зміст та характерні особливості основних елементів. Проаналізовано історію його започаткування в різних країнах світу та сучасну концепцію його реалізації у вітчизняному виборчому законодавстві.*

*В статье исследована правовая природа принципа тайного голосования, определено его содержание и особенности основных элементов. Проанализирована история становления этого принципа в разных странах мира и современная концеп-*

*ция его реализации в отечественном избирательном законодательстве.*

*The article deals with legal nature of the principle of secret ballot, defines its contents and peculiarities of main elements. It also analyzes history of establishment of this principle in different countries and modern concept of its implementation in national electoral legislation.*

#### Література

1. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 559 с.

2. Шалланд Л.А. Питання виборчого права: таємне подання голосів / Л.А. Шалланд // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 4. – С. 64–79.

3. Закон України «О выборах Президента Украины»: [комментарий] / [М.А. Баймуратов и др.] ; под общ. ред. С.В. Кивалова, М.А. Баймуратова. – О. : Юридическая литература, 2004. – 483 с.

4. Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран : [учебник] / Г.Н. Андреева. – М. : Эксмо, 2005. – 656 с.

5. Конституционное право : [словарь] / [И.А. Алебастрова, Г.Н. Андреева, А.Ш. Будагова и др.] ; отв. ред. В.В. Маклаков. – М. : Юристъ, 2001. – 559 с.

6. Очерки по истории выборов и избирательного права : [учеб. пособие] / под ред. Ю.А. Веденева, Н.А. Богодаровой. – Калуга ; М. : Калужский областной фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 1997. – 388 с.

7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учебник] : в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : БЕК, 2000–2001. – Т. 1–2 : Часть общая. – 2000. – 784 с.